

SENTENZA DELLA CORTE (Seconda Sezione)

2 aprile 2009 (\*)

«Aiuti di Stato a favore dell'occupazione – Orientamenti in materia di aiuti a favore dell'occupazione – Orientamenti in materia di aiuti di Stato a finalità regionale – Regolamento (CE) n. 2204/2002 – Nozione di “creazione di posti di lavoro” – Calcolo dell'incremento del numero di posti di lavoro»

Nel procedimento C-415/07,

avente ad oggetto la domanda di pronuncia pregiudiziale proposta alla Corte, ai sensi dell'art. 234 CE, dal Tribunale ordinario di Nocera Inferiore con ordinanza 20 luglio 2007, pervenuta in cancelleria il 10 settembre 2007, nella causa

**Lodato Gennaro & C. SpA**

contro

**Istituto nazionale della previdenza sociale (INPS),**

**SCCI,**

LA CORTE (Seconda Sezione),

composta dal sig. C.W.A. Timmermans, presidente di sezione, dai sigg. K. Schiemann, P. Küris (relatore), L. Bay Larsen e dalla sig.ra C. Toader, giudici,

avvocato generale: sig. D. Ruiz-Jarabo Colomer

cancelliere: sig.ra L. Hewlett, amministratore principale

vista la fase scritta del procedimento e in seguito all'udienza del 21 ottobre 2008,

considerate le osservazioni presentate:

- per la Lodato Gennaro & C. SpA, dall'avv. A. Calabrese;
- per l'Istituto nazionale della previdenza sociale (INPS) e SCCI, dagli avv.ti A. Sgroi, F. Correr e A. Coretti;
- per il governo italiano, dal sig. I. M. Braguglia, in qualità di agente, assistito dalla sig.ra W. Ferrante, avvocato dello Stato;
- per la Commissione delle Comunità europee, dal sig. G. Conte e dalla sig.ra E. Righini, in qualità di agenti,

sentite le conclusioni dell'avvocato generale, presentate all'udienza del 27 novembre 2008,

ha pronunciato la seguente

**Sentenza**

1 La domanda di pronuncia pregiudiziale verte sull'interpretazione degli Orientamenti in materia di aiuti a favore dell'occupazione (GU 1995, C 334, pag. 4), degli Orientamenti in materia di aiuti di Stato a finalità regionale (GU 1998, C 74, pag. 9) nonché del regolamento

(CE) della Commissione 12 dicembre 2002, n. 2204, relativo all'applicazione degli articoli 87 e 88 del Trattato CE agli aiuti di Stato a favore dell'occupazione (GU L 337, pag. 3).

2 Tale domanda è stata presentata dal Tribunale ordinario di Nocera Inferiore nell'ambito di un ricorso proposto dalla Lodato Gennaro & C. SpA (in prosieguo: la «Lodato») avverso la cartella esattoriale emessa dall'Istituto nazionale della previdenza sociale (INPS) a seguito del verbale di accertamento dallo stesso redatto.

### **Contesto normativo**

#### *Il diritto comunitario*

3 Il punto 17 degli Orientamenti in materia di aiuti all'occupazione così recita:

«(...) È opportuno precisare che per creazione di posti di lavoro deve intendersi creazione netta, vale a dire comportante almeno un posto supplementare rispetto all'organico (calcolato come media su un certo periodo) dell'impresa in questione. La semplice sostituzione di un lavoratore senza ampliamento dell'organico, e quindi senza creazione di nuovi posti di lavoro, non rappresenta una creazione effettiva di occupazione».

4 A termini del successivo punto 21, terzo trattino, la Commissione delle Comunità europee deve, in particolare, considerare attentamente, nella valutazione degli aiuti all'occupazione, le modalità del contratto di lavoro, quali l'obbligo di mantenere i nuovi posti di lavoro per un periodo di tempo minimo successivo alla loro creazione.

5 La disciplina comunitaria degli aiuti di Stato alle piccole e medie imprese (GU 1996, C 213, pag. 4) stabilisce, alla nota a piè di pag. 8, punto 3.2, che il «numero di dipendenti occupati è calcolato in unità di lavoro-anno (ULA) ed è pari al numero di dipendenti a tempo pieno durante un anno, conteggiando il lavoro a tempo parziale o il lavoro stagionale come frazioni di ULA».

6 Gli Orientamenti in materia di aiuti di Stato a finalità regionale del 1998, al punto 4.12, recitano quanto segue:

«Per creazione di posti di lavoro s'intende l'incremento netto del numero di posti di lavoro (...) nello stabilimento considerato rispetto alla media di un periodo di riferimento. Si deve quindi detrarre dal numero apparente di posti di lavoro creati nel corso del periodo considerato, il numero dei posti di lavoro eventualmente soppressi nel corso dello stesso periodo (...)».

7 La nota a piè di pag. 33 di tali Orientamenti precisa che il «numero di posti di lavoro corrisponde al numero di unità di lavoro/anno (ULA), cioè al numero di lavoratori subordinati occupati a tempo pieno per un anno; il lavoro a tempo parziale o il lavoro stagionale sono frazioni di ULA».

8 Ai sensi del punto 4.14 degli stessi Orientamenti, gli «aiuti alla creazione di posti di lavoro devono essere subordinati, tramite le loro modalità di versamento o le loro condizioni di concessione, al mantenimento dei posti di lavoro creati per un periodo minimo di cinque anni».

9 Il regolamento (CE) della Commissione 12 gennaio 2001, n. 70, relativo all'applicazione degli artt. 87 e 88 del Trattato CE agli aiuti di Stato a favore delle piccole e medie imprese (GU L 10, pag. 33), dispone, all'art. 4, n. 6, lett. b) e c), che «il progetto d'investimento deve portare ad un aumento netto del numero di dipendenti dell'impresa interessata, rispetto alla media dei dodici mesi precedenti», e che «i posti di lavoro creati devono essere conservati per un periodo minimo di cinque anni».

10 Per quanto attiene al regolamento n. 2204/2002, il suo art. 4, n. 4, lett. a) e b), prevede che «i

posti di lavoro creati devono rappresentare un incremento netto del numero di dipendenti sia dello stabilimento che dell'impresa interessati, rispetto alla media dei dodici mesi precedenti», e che «i posti di lavoro creati devono essere conservati per un periodo minimo di tre anni o di due anni nel caso delle [piccole e medie imprese]» Ai sensi dell'art. 2, lett. e), di tale regolamento, per «numero di dipendenti» si intende il «numero di unità di lavoro-anno (ULA), vale a dire il numero di lavoratori occupati a tempo pieno durante un anno, conteggiando il lavoro a tempo parziale ed il lavoro stagionale come frazioni di ULA».

11 Questa stessa definizione di «numero di dipendenti» figura alla nota a piè di pag. 52 degli Orientamenti in materia di aiuti di Stato a finalità regionale 2007-2013 (GU 2006, C 54, pag. 13), in cui, al punto 58, si afferma che per «creazione di posti di lavoro» si intende «l'incremento netto del numero di dipendenti (...) direttamente impiegati nello stabilimento considerato rispetto alla media dei dodici mesi precedenti» e che, conseguentemente, si deve «detrarre dal numero apparente di posti di lavoro creati nel corso del periodo di dodici mesi considerato il numero dei posti dei lavoro eventualmente soppressi nel corso dello stesso periodo».

*Le decisioni della Commissione relative ai regimi di aiuti oggetto della causa principale*

12 Con decisione 10 agosto 1999, la Commissione ha deciso di non sollevare obiezioni nei confronti del regime di aiuti per la creazione di posti di lavoro istituito dall'art. 3, nn. 5 e 6, della legge italiana 23 dicembre 1998, n. 448 (Supplemento ordinario alla GURI n. 302 del 29 dicembre 1998), e notificato dalla Repubblica italiana a detta istituzione il 16 dicembre 1998.

13 L'art. 3, n. 5, di detta legge prevedeva che, per le persone nuove assunte negli anni 1999-2001 che avessero incrementato il numero di quelle effettivamente occupate al 31 dicembre 1998, i datori di lavoro privati e gli enti pubblici economici operanti nelle Regioni Campania, Basilicata, Sicilia, Puglia, Calabria e Sardegna avrebbero fruito per un periodo di tre anni dalla data di assunzione dello sgravio totale dei contributi dovuti all'INPS sulle retribuzioni assoggettate a contribuzione per il Fondo pensioni lavoratori dipendenti. Tale disposizione era applicabile anche nelle Regioni Molise e Abruzzo, ma soltanto per le persone assunte nel 1999.

14 L'art. 3, n. 6, della legge medesima indicava le condizioni alle quali era subordinata la concessione degli aiuti. A seguito degli scambi intercorsi tra le autorità italiane e la Commissione, la condizione relativa all'incremento del numero di dipendenti è stata riformulata nei seguenti termini:

«[L']impresa, anche se di nuova costituzione, deve realizzare un incremento del numero di dipendenti a tempo pieno. La creazione di posti di lavoro è calcolata in rapporto alla media dei lavoratori dell'impresa nel corso dei dodici mesi precedenti l'assunzione. La media dei lavoratori è calcolata in ULA (...) in base al concetto espresso al punto 3.2, nota 8, della disciplina comunitaria degli aiuti di Stato alle piccole e medie imprese».

15 Con decisione 6 dicembre 2002, la Commissione ha altresì deliberato di considerare compatibile con il Trattato CE un nuovo regime di aiuti, istituito dall'art. 44 della legge 28 dicembre 2001, n. 448 (Supplemento ordinario alla GURI n. 301 del 29 dicembre 2001), notificato dalla Repubblica italiana a tale istituzione il 28 novembre 2001 e recante proroga del precedente regime di aiuti. Tale nuovo regime ha mantenuto le condizioni imposte da quello anteriore. In particolare, la condizione relativa all'incremento del numero di dipendenti è stata formulata, in seguito a osservazioni della Commissione, negli stessi termini di quelli richiamati supra, ma con riferimento, questa volta, al punto 4.12 e alla nota a piè di pag. 33 degli Orientamenti in materia di aiuti di Stato a finalità regionale.

16 Nelle sue due decisioni, la Commissione ha operato una distinzione tra gli aiuti alla creazione di posti di lavoro non connessi ad un investimento e quelli connessi alla realizzazione di un investimento. Essa ha esaminato i primi alla luce degli Orientamenti relativi agli aiuti all'occupazione e i secondi con riferimento agli Orientamenti concernenti gli aiuti di Stato a

finalità regionale, nonché, nella decisione 6 dicembre 2002, tenendo conto altresì del regolamento n. 70/2001. Essa ha ritenuto che i regimi di aiuti proposti fossero compatibili con il mercato comune in applicazione delle deroghe previste dall'art. 87, n. 3, lett. a) e c), CE.

### **Causa principale e questione pregiudiziale**

- 17 La Lodato è un'impresa che opera nel settore delle conserve alimentari e la cui attività principale consiste, nella Regione Campania, nella trasformazione dei pomodori in conserve. La sua attività è caratterizzata ogni anno da un picco stagionale, dal mese di luglio al mese di ottobre, che la porta ad assumere numerosi lavoratori stagionali nel corso di tale periodo. Essa ha fruito, in successione, dei due regimi di aiuti oggetto della causa principale, per l'assunzione di sette persone rientranti nel primo regime e di altre due rientranti nel secondo.
- 18 Ritenendo che tali assunzioni non avessero tutte implicato un incremento dell'organico della Lodato, gli ispettori dell'INPS hanno redatto, il 21 novembre 2005, il verbale di accertamento che ha dato origine alla cartella esattoriale oggetto del ricorso pendente dinanzi al giudice del rinvio.
- 19 Dalla decisione di rinvio emerge che, a sostegno del suo ricorso, la Lodato contesta segnatamente all'INPS di aver preso a raffronto, al fine di verificare la sussistenza della condizione relativa all'incremento del numero di dipendenti, il numero medio di ULA dell'anno precedente all'assunzione con l'organico dell'impresa alla data dell'assunzione stessa, prendendo in tal modo in considerazione elementi di raffronto eterogenei, anziché confrontare la media di ULA dell'anno precedente all'assunzione con la media di ULA dell'anno successivo all'assunzione stessa.
- 20 Il giudice a quo si chiede, nell'ordinanza di rinvio, quale sia l'esatta interpretazione della normativa comunitaria per quanto riguarda il secondo termine di paragone dell'organico che deve essere preso in considerazione per verificare il rispetto della condizione relativa all'incremento del numero dei dipendenti. Tale giudice ritiene, da un lato, che il metodo utilizzato dall'INPS sia irragionevole e discriminatorio nei confronti delle imprese che esercitino attività stagionali e, dall'altro, che il «confronto tra [il numero di] ULA dell'anno prima [dell']assunzione e [quello] dell'anno successivo pare più conforme allo spirito dell'aiuto, che è quello di favorire la creazione di nuova occupazione per un certo arco temporale».
- 21 Ritenendo tuttavia che sussista un dubbio quanto all'esatta interpretazione della normativa comunitaria al riguardo, il Tribunale ordinario di Nocera Inferiore ha deciso di sospendere il procedimento e di sottoporre alla Corte di giustizia la seguente questione pregiudiziale:

«Se il diritto comunitario recato dagli Orientamenti in materia di aiuti all'occupazione, dagli Orientamenti in materia di aiuti di Stato a finalità regionale, e dal regolamento (...) n. 2204/2002 (...) debba essere interpretato nel senso che, per verificare se vi sia stato incremento dei posti di lavoro, si debba operare il confronto tra la media ULA dell'anno precedente all'assunzione e la media ULA dell'anno successivo all'assunzione, o se invece debba essere interpretato nel senso che si debba, o anche solo si possa, operare il confronto tra la media ULA dell'anno precedente all'assunzione ed il dato puntuale della forza lavoro esistente in azienda nel solo giorno dell'assunzione».

### **Sulla questione pregiudiziale**

- 22 In via preliminare, si deve rilevare, anzitutto, che le decisioni della Commissione recanti autorizzazione dei regimi di aiuti oggetto della causa principale si riferiscono agli Orientamenti in materia di aiuti a favore dell'occupazione nonché agli Orientamenti in materia di aiuti di Stato a finalità regionale, ma non al regolamento n. 2204/2002, emanato successivamente a dette decisioni. Ne consegue che non occorre procedere, nell'ambito del presente giudizio, all'interpretazione di tale regolamento.

- 23 In secondo luogo, si deve rammentare che il procedimento dinanzi al giudice a quo concerne aiuti alla creazione di posti di lavoro non connessi ad un investimento esaminato dalla Commissione con riguardo agli Orientamenti in materia di aiuti a favore dell'occupazione. Sebbene la questione pregiudiziale attenga, in realtà, unicamente all'interpretazione di questi ultimi Orientamenti, occorre procedere alla loro interpretazione in stretta connessione con gli Orientamenti in materia di aiuti di Stato a finalità regionale, atteso che la nozione di creazione di posti di lavoro è comune ai due Orientamenti i quali, sostanzialmente, definiscono tale nozione facendo entrambi riferimento, rispettivamente ai punti 17 e 4.12, all'incremento netto del numero di posti di lavoro rispetto alla media di un periodo di riferimento.
- 24 In terzo luogo, si deve sottolineare che le decisioni della Commissione 10 agosto 1999 e 6 dicembre 2002 hanno dichiarato i due regimi di aiuti oggetto della causa principale – notificati alla Commissione ed integrati dalle informazioni successivamente fornite dalle autorità nazionali – compatibili con il mercato comune, e che, per quanto attiene alla formula da utilizzarsi ai fini del calcolo dell'incremento del numero di posti di lavoro, la decisione 10 agosto 1999 fa espresso riferimento alla nota a piè di pag. 8, punto 3.2, della disciplina comunitaria degli aiuti di Stato alle piccole e medie imprese, mentre la decisione 6 dicembre 2002 contiene un riferimento parimenti esplicito alla formula, sostanzialmente identica, contenuta alla nota a piè di pag. 33, al punto 4.12, degli Orientamenti in materia di aiuti di Stato a finalità regionale.
- 25 Considerato che la questione pregiudiziale verte sul secondo termine di raffronto dell'organico dell'impresa da prendere in considerazione per verificare se l'impresa stessa abbia effettivamente proceduto ad un incremento netto del numero di posti di lavoro rispetto ad una media di un periodo di riferimento, si deve rilevare che né la formulazione del punto 17 degli Orientamenti in materia di aiuti a favore dell'occupazione né, d'altronde, quella dell'art. 4, n. 6, lett. b), del regolamento n. 70/2001, sul quale è parimenti fondata la decisione della Commissione 6 dicembre 2002 relativa al secondo regime di aiuti oggetto della causa principale, forniscono indicazioni precise al riguardo.
- 26 Per contro, gli Orientamenti relativi agli aiuti di Stato a finalità regionale definiscono in termini più precisi il secondo termine di raffronto. Infatti, da un lato, essi affermano, al punto 4.12, che per creazione di posti di lavoro si intende l'incremento netto del numero di posti di lavoro nello stabilimento considerato rispetto alla media di un periodo di riferimento e che, conseguentemente, occorre detrarre dal numero apparente di posti di lavoro, creati nel corso del periodo considerato, il numero di posti di lavoro eventualmente soppressi nel corso dello stesso periodo. Dall'altro, gli stessi Orientamenti precisano, alla nota a piè di pag. 33, che il numero di posti di lavoro corrisponde al numero di ULA, vale a dire al numero di lavoratori subordinati occupati a tempo pieno per un anno, ove il lavoro a tempo parziale o il lavoro stagionale costituiscono frazioni di ULA.
- 27 Ne consegue che, secondo questi ultimi Orientamenti, per creazione di posti di lavoro si intende l'incremento netto del numero di dipendenti occupati a tempo pieno per un anno (ove il lavoro a tempo parziale o il lavoro stagionale costituiscono frazioni di ULA) nello stabilimento considerato rispetto alla media di un periodo di riferimento. Pertanto, ai sensi di tali Orientamenti, il secondo termine di raffronto dell'organico nel tempo è costituito non dall'organico dell'impresa al giorno dell'assunzione, ma dal numero di dipendenti calcolato in ULA, vale a dire su un periodo di un anno.
- 28 Si deve peraltro rilevare che tale definizione del secondo termine di raffronto dell'organico è parimenti quella che è stata successivamente accolta nell'art. 4, n. 4, lett. a), in combinato disposto con il precedente art. 2, lett. e), del regolamento n. 2204/2002, nonché al punto 58 degli Orientamenti in materia di aiuti di Stato a finalità regionale per il periodo 2007-2013.
- 29 Dall'esame di tutte le richiamate disposizioni emerge che la Commissione ha progressivamente precisato il metodo di calcolo dell'incremento netto di posti di lavoro o di dipendenti. Alla luce di tali precisazioni, risulta che il secondo termine di raffronto dell'organico di un'impresa nel tempo è costituito, al pari del primo, da un numero di ULA e,

conseguentemente, che i termini di tale raffronto corrispondono entrambi ad un periodo di un anno.

- 30 Ciò premesso, tale metodo di calcolo dell'incremento del numero dei posti di lavoro o dei dipendenti si fonda sul raffronto di dati omogenei e consente di misurare lo sforzo prodotto nel tempo dall'impresa beneficiaria di un aiuto per creare posti di lavoro, mentre il metodo consistente nel porre a raffronto il numero medio di ULA dell'anno precedente all'assunzione con il dato puntuale del numero di dipendenti dell'impresa al giorno dell'assunzione fornirebbe, al riguardo, un risultato più aleatorio, in quanto più soggetto a fluttuazioni temporanee e, conseguentemente, meno rappresentativo della situazione reale dell'impresa sul piano dell'occupazione.
- 31 Tali modalità di calcolo rispondono parimenti all'intento di favorire la stabilità o la continuità dell'occupazione, espresso in particolare al punto 21, terzo trattino, degli Orientamenti in materia di aiuti a favore dell'occupazione, che si traduce inoltre nell'obbligo, previsto dagli Orientamenti esaminati, di mantenere i posti di lavoro creati per un periodo minimo. Ciò non è peraltro discriminatorio nei confronti delle imprese la cui attività sia stagionale, in quanto il lavoro stagionale è parimenti incluso, quale frazione di ULA, nel secondo termine del raffronto operato per verificare la sussistenza della condizione relativa alla creazione di posti di lavoro netti. Come rilevato sostanzialmente dall'avvocato generale ai paragrafi 57-71 delle conclusioni, una disparità di trattamento tra queste imprese e le altre non risulterebbe giustificata, considerato che esse sono soggette allo stesso obbligo di mantenere i posti di lavoro creati per un periodo minimo al fine di poter beneficiare di un aiuto.
- 32 Alle luce delle suesposte considerazioni, la questione pregiudiziale dev'essere risolta affermando che gli Orientamenti in materia di aiuti a favore dell'occupazione devono essere interpretati, per quanto attiene alla verifica della sussistenza di un aumento del numero di posti di lavoro, nel senso che si deve porre a raffronto il numero medio di ULA dell'anno precedente all'assunzione con il numero medio di ULA dell'anno successivo all'assunzione.

### **Sulle spese**

- 33 Nei confronti delle parti nella causa principale il presente procedimento costituisce un incidente sollevato dinanzi al giudice nazionale, cui spetta quindi statuire sulle spese. Le spese sostenute da altri soggetti per presentare osservazioni alla Corte non possono dar luogo a rifusione.

Per questi motivi, la Corte (Seconda Sezione) dichiara:

**Gli Orientamenti in materia di aiuti a favore dell'occupazione devono essere interpretati, per quanto attiene alla verifica della sussistenza di un incremento del numero di posti di lavoro, nel senso che si deve porre a raffronto il numero medio di unità lavoro-anno dell'anno precedente all'assunzione con il numero medio di unità lavoro-anno dell'anno successivo all'assunzione.**

Firme

---

\* Lingua processuale: l'italiano.